



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 02 listopada 2022 r.

Poz. 4628

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.315.2022.KD WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 28 października 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559, poz. 583, poz. 1005, poz. 1079, poz. 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIII/650/2022 Rady Gminy Szczecinek z dnia 23 września 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Szczecinek dla części obrębu Wilcze Laski.

Uzasadnienie

W dniu 23 września 2022 r. Rada Gminy Szczecinek podjęła uchwałę Nr LIII/650/2022 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Szczecinek dla części obrębu Wilcze Laski. Przedmiotowy akt został doręczony Wojewodzie Zachodniopomorskiemu w dniu 30 września 2022 r., zaś dokumentacja prac planistycznych do tego aktu - w dniu 4 października 2022 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały stanowią przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁾. Zgodnie z art. 3 ust. 1 tej ustawy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Z treści powyższego przepisu wynika, że ustawodawca powierzył gminie kompetencje w zakresie władczego przeznaczenia i ustalania zasad zagospodarowania terenu. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00 wskazał, że organy gminy właściwe do sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także do uchwalenia tego planu, muszą się kierować ogólnymi zasadami określonymi w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przepisami innych ustaw regulującymi określone sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej oraz przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁾. Fakt nadania gminie władztwa planistycznego uprawniającego do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu nie stoi w sprzeczności z koniecznością uwzględniania racjonalności w działaniu gminy w tym zakresie, realizującej się w przyjmowaniu finalnych, optymalnych rozwiązań planistycznych. Jednocześnie przepis art. 4 ust. 1 ustawy nie może stanowić legitymacji do nieograniczonej swobody w działaniach planistycznych, bowiem gminy w tych czynnościach są zobligowane do respektowania obowiązujących przepisów prawa w ramach nadrzędnej dyrektywy, sformułowanej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³⁾.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, został szczegółowo określony w ww. ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

¹⁾ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 z późn. zm.).

²⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

³⁾ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 144/10.

poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i ust. 3) oraz w obowiązującym w dacie podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁾.

Przesłanki nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy ustala art. 91 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 91 ust. 1 i ust. 4 tej ustawy uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, a w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Ustawodawca wskazał w ten sposób, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy są istotne naruszenia prawa, przy czym powołana regulacja nie typizuje takich istotnych naruszeń prawa, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnił w art. 91 ust. 4 tej ustawy, sankcjonując w odmienny niż stwierdzenie nieważności sposób tę kategorię wadliwości wymienionych aktów organu gminy. Pomimo że przepisy prawa nie zawierają wyczerpującego wyliczenia wadliwości aktu prawa miejscowego, to wypracowane w omawianym zakresie poglądy nauki i judykatury pozwoliły ustalić pewien katalog istotnych naruszeń prawa, skutkujących stwierdzeniem nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Do tych "kwalifikowanych" naruszeń zalicza się: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia określonego rodzaju uchwały, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą jej podjęcia, naruszenie procedury podjęcia uchwały.

Ponadto, dokonując oceny legalności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod uwagę wziąć należy przepis art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym *istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części*. W przepisie tym przewidziano dwie podstawowe przesłanki oceny zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Po pierwsze, przesłankę materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego. Chodzi tu przede wszystkim o związanie rady gminy przepisami prawa, które wyznaczają granice władztwa planistycznego gminy⁵⁾. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zamieszczonych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Po drugie, przewidziano przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu (tryb sporządzania planu). Pojęcie to odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, czy też planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium lub planu, a skończywszy na uchwaleniu studium lub planu⁶⁾.

Co wymaga szczególnego podkreślenia, plan miejscowy przyjęty przez radę gminy stanowi – na mocy art. 14 ust. 8 ww. ustawy – akt prawa miejscowego. Oznacza to, że uchwała w tym przedmiocie winna odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawodawca przewiduje w odniesieniu do aktów będących źródłami powszechnie obowiązującego prawa, w szczególności, nie może ona naruszać granic ustawowej delegacji.

W wyniku badania legalności uchwały Nr LIII/650/2022 Rady Gminy Szczecinek z dnia 23 września 2022 r. organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: *W planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej*. Przepis §4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego doprecyzowuje, że *ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych*. W planie

⁴⁾ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587).

⁵⁾ Wyrok NSA z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08.

⁶⁾ Wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08.

miejscowym należy zatem zadbać o prawidłowe ustalenie układu komunikacyjnego i jego powiązań z układem zewnętrznym terenów objętych planem.

Tymczasem, uchwalony przez Gminę Szczecinek miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Gminy Szczecinek dla części obrębu Wilcze Łaski w sposób istotny narusza przywołane wyżej przepisy ustawy (art. 15 ust. 2 pkt 10) i rozporządzenia (§4 pkt 9 lit. a i b). W przedmiotowej uchwale wyznaczono: tereny rolnicze - (R), tereny rolnicze z dopuszczeniem lokalizacji urządzeń elektroenergetycznych (fotowoltaicznych) – (Re), teren obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, teren zabudowy usługowej - (P,U) oraz teren drogi wewnętrznej - (KDW). Z przeprowadzonej analizy treści uchwały, jak i jej załącznika graficznego, wynika, że dla terenów rolniczych (7R, 8R, 9R, 10R i 11R) nie zapewniono dróg dojazdowych. Tereny te, co istotne w omawianej sprawie, otoczone są ze wszystkich stron przez teren elementarny 3P,U, którego ustalenia szczegółowe wśród dopuszczalnego przeznaczenia terenu nie przewidują wewnętrznych dróg dojazdowych. Nie sposób przyjąć wyjaśnień Wójta Gminy Szczecinek zawartych w piśmie z dnia 17 października 2022 r., znak: RI.6720.21.2022.AG, z których wynika, że: (...) *obsługa enklaw terenów rolniczych, oznaczonych symbolami: 12R, 11R, 10R, 9R, 8R i 7R odbywać będzie wyłącznie z terenu 3P,U ponieważ nie graniczą one z żadnymi drogami publicznymi lub wewnętrznymi (...). Natomiast teren 3P,U obsługiwany jest poprzez drogę wewnętrzną oznaczoną symbolem 01KDW włączoną (poza granicami planu) w sieć innych dróg wewnętrznych włączonych ostatecznie do drogi publicznej.* Należy bowiem zauważyć, że dla terenu elementarnego 3P,U określono ustalenia szczegółowe dotyczące obsługi komunikacyjnej z drogi 01KDW (§15 pkt 4 lit. a uchwały), uwidocznione jest to również na rysunku planu – i tego organ nadzoru nie kwestionuje, jednakże obsługa komunikacyjna drogi 01KDW nie rozciąga się na tereny rolnicze zlokalizowane wewnątrz terenu 3P,U i przez niego otoczone, a jedynie na teren 3P,U oraz graniczące z drogą tereny rolnicze 1R i 5R. Powyższe skutkuje tym, że dla terenów rolniczych 7R, 8R, 9R, 10R i 11R nie przewidziano żadnych dróg dojazdowych. Ustalenia szczegółowe dla tych terenów, zawarte w §13 uchwały Nr LIII/650/2022, w brzmieniu: *1) przeznaczenie terenów – tereny rolnicze; 2) zagospodarowanie terenów i kształtowanie zabudowy – zakazuje się realizacji zabudowy; 3) stawka procentowa od wzrostu wartości nieruchomości – nie określa się z uwagi na brak wzrostu wartości nieruchomości również nie przewidują połączenia tych terenów z systemem komunikacyjnym zewnętrznym lub wewnętrznym, w tym – jak twierdzi Wójt - obsługi tych terenów z terenu 3P,U.* Brak natomiast na danym terenie istniejących dróg publicznych lub wewnętrznych nie zwalnia organów Gminy z obowiązku zapewnienia wydzielonym w planie terenom obsługi komunikacyjnej, pozwalającej na ich prawidłowe użytkowanie.

Przeznaczenie konkretnych gruntów pod drogi publiczne służy kształtowaniu ładu przestrzennego i porządku publicznego. Dodatkowo zauważa się, że plan miejscowy w zakresie realizacji wymogu, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, powinien być tak skonstruowany, aby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej określonych w nim terenów. Jak zważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 21 października 2021 r., sygn. akt II SA/Go 537/21, *Prawodawca lokalny ma obowiązek tak ukształtować przeznaczenie terenów objętych planem, by w sposób racjonalny zapewnić dostępność komunikacyjną poszczególnych obszarów, jakie ten plan obejmuje, ze szczególnym uwzględnieniem terenów, które z natury takiej dostępności wymagają*⁷⁾. W przedmiotowej sprawie, w ocenie organu nadzoru, zapewnienie obsługi komunikacyjnej obszarów rolniczych jest niezbędne do prawidłowego korzystania z terenów o takim przeznaczeniu, wobec czego organy Gminy Szczecinek zobligowane były do zmieszczenia stosownych regulacji zarówno w treści przyjętego planu, jak i w jego załączniku graficznym.

W badanym planie miejscowym zatem nie tylko, że nie określono samego układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami – jak tego wymaga § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale też nie wskazano powiązania układu komunikacyjnego z istniejącym układem zewnętrznym (§ 4 pkt 9 lit. b rozporządzenia). Tym samym Rada Gminy przeniosła obowiązek skomunikowania terenów objętych planem na jego użytkowników, podczas gdy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty z zakresu gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym należy do zadań własnych gminy.

Dodatkowo, jedynie na marginesie należy zauważyć, że na rysunku graficznym uchwalonego przez Radę Gminy Szczecinek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Szczecinek dla części obrębu

⁷⁾ Por. wyroki NSA: z dnia 1 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 109/11, z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt II OSK 3314/14, z dnia 22 stycznia 2021 r., sygn. akt II OSK 2362/20.

Wilcze Laski nie oznaczono w sposób czytelny i jednoznaczny granic istniejącego pasa startowego lądowiska, co narusza §8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym: *Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.* W ramach terenu elementarnego 3P,U dopuszczono zachowanie pasa startowego lądowiska (§15 pkt 1 lit. c uchwały Nr LIII/650/2022), jednak jego oznaczenie na mapie planu: OZNACZENIE GRAFICZNE INFORMACYJNE – PAS STARTOWY LĄDOWISKA przedstawia jedynie w sposób graficzny drogę lądowania pojazdu powietrznego, nie określa jednak rzeczywistego rozmieszczenia owego pasa startowego, nie sposób bowiem w sposób jednoznaczny określić jego szerokości. Tymczasem, należy pamiętać, że zarówno zapisy treści planu miejscowego, jak i jego załączniki muszą być czytelne i powinny zostać sporządzone w taki sposób, aby nie budzić wątpliwości interpretacyjnych odbiorców tego aktu, co w przedmiotowej sprawie nie zostało spełnione.

Biorąc pod uwagę przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym argumentację, uznać należy, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIII/650/2022 Rady Gminy Szczecinek z dnia 23 września 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Szczecinek dla części obrębu Wilcze Laski, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Mateusz Wagemann
II Wicewojewoda Zachodniopomorski